

**DESARROLLO DEL PLAN DE ACCION DEL PROCESO DE GESTION DE
AUDITORIA DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA
“AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION
DEL MUNICIPIO DE PALMIRA”**

ALVARO JOSE LOPEZ MOLINA

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA ADMINISTRACION DE EMPRESAS
SANTIAGO DE CALI
2008**

**DESARROLLO DEL PLAN DE ACCION DEL PROCESO DE GESTION DE
AUDITORIA DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA
“AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION
DEL MUNICIPIO DE PALMIRA”**

ALVARO JOSE LOPEZ MOLINA

Pasantita para optar el titulo de Administrador de Empresas

**Directora:
ANA MARIA PLATA
Ingeniera Mecánica - MBA**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA ADMINISTRACION DE EMPRESAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
SANTIAGO DE CALI
2008**

Nota de aceptación:

**Aprobado por el Comité de Grado
en cumplimiento de los requisitos
exigidos por la Universidad
Autónoma de Occidente para optar
al título de Administrador de
Empresas**

**ANA MARIA PLATA
Directora**

**JAIME CAMPO
Jurado**

**SANTIAGO BOLIVAR
Jurado**

Santiago de Cali, 29 de Julio de 2008

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|-------------|
| RESUMEN | 9 |
| INTRODUCCION | 10 |
| 1. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA | 11 |
| 2. JUSTIFICACION DEL TRABAJO | 12 |
| 3. OBJETIVOS DEL TRABAJO | 13 |
| 3.1. OBJETIVO GENERAL | 13 |
| 3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS | 13 |
| 4. ANTECEDENTES CONTRALORIA | 14 |
| 4.1. RESEÑA HISTORICA | 14 |
| 4.2. SERVICIOS QUE PRESTA LA CONTRALORIA | 14 |
| 4.3. CLIENTES DE LA CONTRALORIA | 14 |
| 4.4. UBICACIÓN GEOGRAFICA | 15 |
| 5. ENFOQUE ORGANIZACIONAL CONTRALORIA | 16 |
| 5.1. MISION | 16 |
| 5.2. VISION | 16 |
| 5.3. OBJETIVOS CORPORATIVOS | 16 |
| 6. SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD | 18 |
| 6.1. ALCANCE DEL SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD | 18 |
| 6.2 POLITICA DE LA CALIDAD | 18 |
| 6.3. OBJETIVOS DE LA CALIDAD | 18 |
| 7. MARCO TEORICO | 19 |
| 7.1. AUDITORIA | 19 |
| 7.1.1. Normas de auditoria | 20 |
| 7.1.2. La auditoria en el sector publico | 21 |
| 7.2. COBERTURA EDUCATIVA | 22 |
| 8. METODOLOGIA | 23 |
| 8.1. CONCLUSIONES SOBRE EL ANALISIS DEL ENCARGO | 23 |
| 8.2. ACTIVIDADES A DESARROLLAR | 23 |

| | |
|--|----|
| 8.2.1. ETAPA DE PLANEACION | 23 |
| 8.2.2. ETAPA DE EJECUCION | 25 |
| 8.2.3. ETAPA DE INFORME | 27 |
| 8.3. ANTECEDENTES | 28 |
| 8.4. REALIZACION MESAS DE TRABAJO | 28 |
| 8.5. TALENTO HUMANO | 28 |
| 8.6. TIEMPO ESTIMADO DURACION DE LA AUDITORIA | 28 |
| 8.7. ENTREGA DE INFORME | 28 |
| 9. DESARROLLO DEL PROYECTO | 29 |
| 9.1. AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION DEL MUNICIPIO DE PALMIRA | 29 |
| 9.1. AUDITORIA | 30 |
| 9.1.1 Alcance de la auditoria | 30 |
| 9.1.2. Concepto sobre el análisis efectuado | 30 |
| 9.1.3. Relación de hallazgos | 31 |
| 9.2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA | 31 |
| 9.2.1. Línea de contratación | 31 |
| 9.3. LINEA DE GESTION | 33 |
| 9.3.1. Infraestructura física | 34 |
| 10. CONCLUSIONES | 35 |
| 11. RECOMENDACIONES | 36 |
| BIBLIOGRAFIA | 37 |
| ANEXOS | 38 |

LISTA DE TABLAS

| | Pág. |
|--|-------------|
| Tabla 1. Instituciones Educativas | 31 |
| Tabla 2. Reporte de novedades | 33 |

LISTA DE FIGURAS

| | Pág. |
|--------------------------------------|-------------|
| Figura 1. Organigrama | 17 |
| Figura 2. Etapa de Planeación | 24 |
| Figura 3. Etapa de Ejecución | 26 |
| Figura 4. Etapa de Informe | 27 |

LISTA DE ANEXOS

| | Pág. |
|--|-------------|
| Anexo A. Artículos | 38 |
| Anexo B. Acta de visita | 40 |
| Anexo C. Definiciones | 41 |
| Anexo D. Entidades sujetas de control | 42 |

RESUMEN

La Contraloría Municipal de Palmira, en desarrollo de su función constitucional y legal y en cumplimiento de su Plan General de Auditorías practicó auditoría a los contratos de prestación de servicios suscritos entre el municipio y los colegios privados para la prestación del servicio educativo formal a los estudiantes de continuidad en el proyecto de ampliación de cobertura perteneciente al grupo de la población regular en los grados preescolar, educación básica y media.

INTRODUCCION

El presente trabajo esta relacionado, con el ejercicio del control fiscal en la ciudad de Palmira, donde se tomo como referencia la ejecución de una de las actividades del Plan de Acción del Proceso de Gestión de Auditoria, llevando a cabo la auditoria “**AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION DEL MUNICIPIO DE PALMIRA**”, el ejercicio del control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría Municipal de Palmira, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, el cual esta reglamentado en la Constitución Nacional Artículo 267, inciso 1 y 3 y la Ley 42 (Control Fiscal) de 1993 Artículo 8. (Anexo A)

En la Carta Política, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual lograremos entidades más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control que es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Contraloría Municipal de Palmira, entidad del Estado, encargada de realizar el Control Fiscal a la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, el cual esta reglamentado en la Constitución Nacional Artículo 267, inciso 1 y 3 y la Ley 42 de 1993 Artículo 8, programó dentro del Plan de acción del año 2007, el proceso de Gestión de Auditoria denominada “AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION DEL MUNICIPIO DE PALMIRA”, donde se pretende identificar la continuidad de los alumnos matriculados en los diferentes establecimientos privados del Municipio de Palmira desde el año 2002, para dar cumplimiento a los contratos suscritos para la cobertura educativa del Municipio de Palmira.

2. JUSTIFICACION DEL TRABAJO

La Contraloría Municipal de Palmira, al iniciar una vigencia fiscal (Año), elabora un Plan de Acción, donde cada responsable de proceso formula las actividades a llevar cabo durante el año, dentro estas actividades, el Proceso de Gestión de Auditoria, programó para la vigencia 2007, la Auditoria Ampliación de Cobertura de Educación del Municipio de Palmira, teniendo en cuenta la cantidad de quejas y denuncias de la comunidad por el servicio prestado de educación en el Municipio.

La Auditoria se desarrolló en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con la Resolución 5678, donde se establece el Sistema de Vigilancia Especial, al Sistema General de Participaciones.

Por lo anterior se adelantó por primera vez Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Cobertura Educativa para el año lectivo 2006-2007, para lo cual fue necesario incluir en el grupo auditor a un estudiante universitario para realizar la practica dando apoyo en el trabajo de campo y recolección de datos históricos (Anexo B), como también en la parte financiera.

3. OBJETIVOS DEL TRABAJO

3.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar mediante la aplicación de los distintos sistemas de control, el grado de eficiencia, eficacia, equidad, economía y valoración de los costos ambientales, con que hayan actuado los gestores fiscales.

3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Verificar y analizar a los Contratos del servicio educativo vigente.
- Verificar la capacidad instalada de las instituciones educativas, número de alumnos beneficiarios del programa contratado, continuidad y requisitos para los alumnos beneficiados.

4. ANTECEDENTES CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA

4.1. RESEÑA HISTORICA CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA

La Contraloría Municipal de Palmira, fue creada por el Honorable Concejo Municipal, mediante el Acuerdo No.002 del 13 de Enero de 1948.

En el año de 1964, mediante Acuerdo 005 de Diciembre 5 de 1964, se determinó suprimirla a partir del 1 de Febrero de 1965.

Posteriormente, mediante Acuerdo No.004 del 27 de Noviembre de 1970, se creó nuevamente la Contraloría.

A través del Acuerdo 19 del 15 de Septiembre de 1987, se determinó la reestructuración orgánica de la Contraloría Municipal de Palmira.

Mediante el Acuerdo 74 del 19 de diciembre de 1989, se determina la nueva estructura orgánica y administrativa de la Contraloría Municipal, en igual sentido mediante Acuerdo 17 del 17 de Julio de 1993, se determina la estructura orgánica y administrativa de la entidad, modificada mediante el acuerdo 47 del 20 de diciembre de 1993.

Finalmente mediante los Acuerdos 007 y 008 del 29 de Mayo de 2001, se efectúa reestructuración y se fija la planta global de cargos, el sistema de nomenclatura, clasificación de empleados y escala salarial de las distintas categorías de empleos.

4.2. SERVICIOS QUE PRESTA LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PALMIRA

La Contraloría Municipal de Palmira es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal que ejerce el CONTROL FISCAL en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos por la Ley.

4.3. CLIENTES DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA

El cliente de la Contraloría Municipal de Palmira, es la **comunidad** en general y como parte interesada tenemos las Entidades Sujetas de Control. (Anexo D)

4.4. UBICACIÓN GEOGRAFICA

La Contraloría Municipal, se encuentra localizada en la ciudad de Palmira Valle, en la Carrera 30 No.30-17, en el Edificio Antigua Alcaldía, primer y tercer piso.

En la actualidad no cuenta con ningún tipo de oficina sucursal.

5. ENFOQUE ORGANIZACIONAL CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA

5.1. MISIÓN

Garantizar mediante el ejercicio de control fiscal, la administración adecuada de los recursos y bienes públicos del Municipio de Palmira.

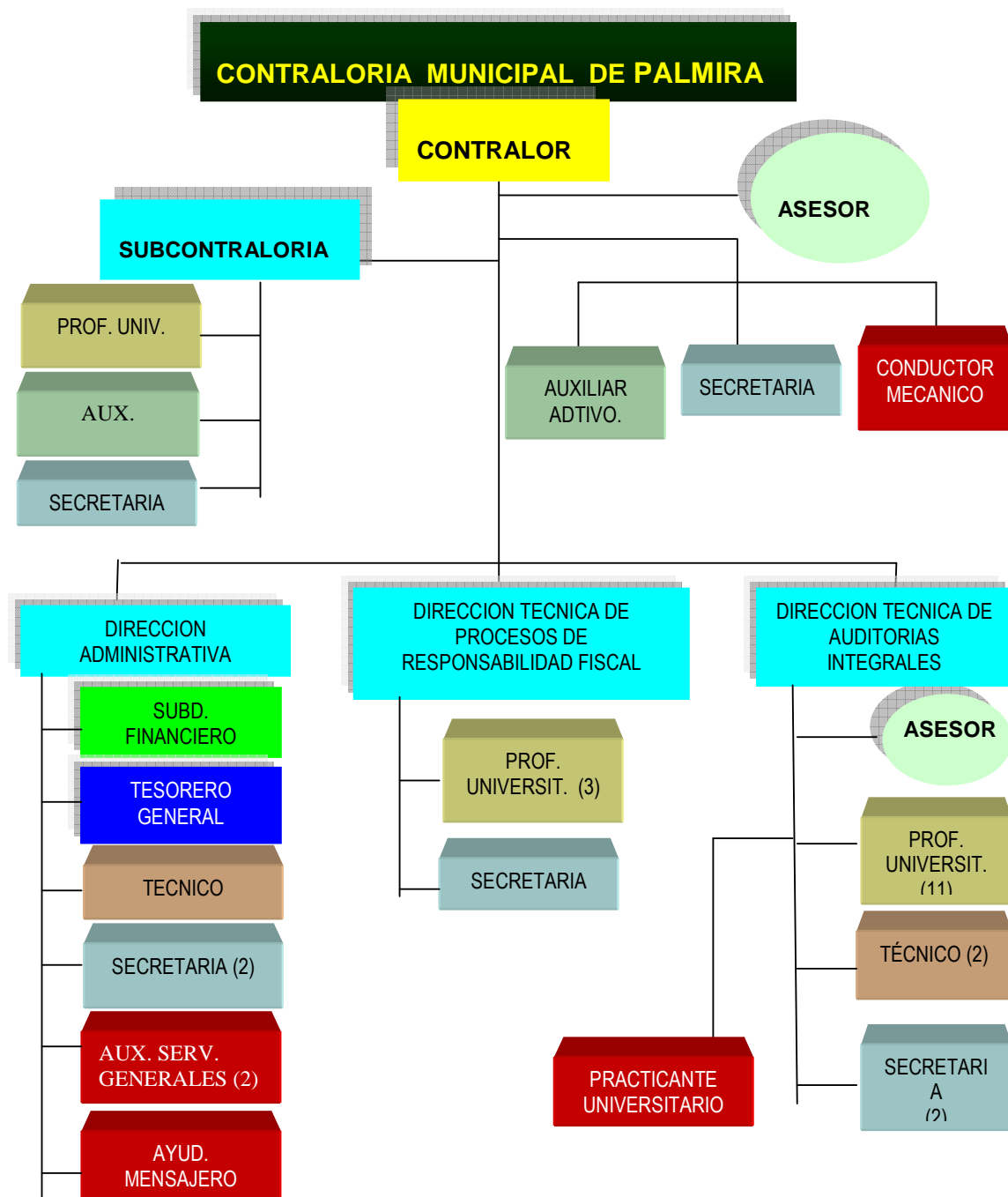
5.2. VISION

Proyectar a la comunidad el más alto grado de credibilidad y confianza, mediante el mejoramiento continuo de la gestión pública.

5.3. OBJETIVOS CORPORATIVOS

- Posicionar y modernizar la Contraloría Municipal.
- Promover y hacer efectiva la Participación Ciudadana, alcanzando la satisfacción del cliente.
- Establecer un control fiscal proactivo que contribuya al mejoramiento de los entes auditados.
- Producir Resultados efectivos en relación a los procesos de Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva y Proceso Administrativos sancionatorios.

Figura 1. Organigrama



6. SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD

La Contraloría Municipal de Palmira, es un órgano de control, que obtuvo la certificación de la Norma ISO 9001:2000 en el año 2004 y para el año 2007 fue recertificada nuevamente.

6.1. ALCANCE DEL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD

Ejercer el Control Fiscal a las personas naturales y jurídicas que manejen o administren recursos públicos, del orden Municipal.

6.2. POLÍTICA DE LA CALIDAD

Garantizaremos el adecuado manejo de los recursos públicos, mediante la calidad de nuestros servicios de control fiscal, para satisfacer a nuestros clientes y contribuir a mejorar continuamente la gestión pública de los entes vigilados.

6.3. OBJETIVOS DE LA CALIDAD

Satisfacer a nuestros clientes, mediante el mejoramiento permanente de los procesos.

Mejorar la gestión pública de los entes vigilados.

7. MARCO TEORICO

7.1. AUDITORIA

La Auditoria es una función de dirección cuya finalidad es analizar y apreciar, con vistas a las eventuales acciones correctivas, el control interno de las organizaciones para garantizar la integridad de su patrimonio, la veracidad de su información y el mantenimiento de la eficacia de sus sistemas de gestión.

- **Clasificación de la Auditoria.** La tipología que puede dividir la auditoria depende, esencialmente, de la necesidad empresarial de establecer controles o pautas en el cumplimiento de las actividades que se desenvuelven en el ámbito de la organización.

La auditoria administrativa u operativa se encarga de analizar los sistemas, los procedimientos, las estructuras, los recursos humanos, los materiales y los programas de los diferentes complejos de organización, es decir, todas las funciones que integran la gestión a excepción de la financiera, para verificar su buen funcionamiento, proponer mejoras y mejorar sus comportamientos disfuncionales.

Lo expuesto anteriormente nos muestra que la auditoria se puede clasificar según sea el enfoque de su aplicación, de la misma manera podemos decir que ésta se divide según sus objetivos en Financiera u operacional; o en externa, interna o gubernamental.

Bases Teóricas de la Auditoria. El fundamento de la auditoria moderna está argumentado en una serie de ideas que determinan la base fundamental de su aplicación. Dichos argumentos son:

- La función de auditoria se basa en el supuesto de que la información pueda ser verificada.
- No existe necesariamente un conflicto de larga duración entre los auditores y los administradores de las organizaciones que auditan, pero si existe un posible conflicto a corto plazo.
- Los administradores pueden requerir utilidades elevadas y otras mediciones favorables, para satisfacer el sistema de retribución en el cual operan.
- La auditoria examina y evalúa las afirmaciones hechas por los administradores. Puede haber un intento de "ocultar" afirmaciones que pudieran resultar embarazosas para los administradores.

- Unos controles internos eficaces disminuyen la probabilidad de que se cometan fraudes e irregularidades en una organización.
- Salvo pruebas en contrario, lo que fue cierto en el pasado seguirá ocurriendo en el futuro.

7.1.1. Normas de auditoria

➤ Normas Generales.

- La auditoria debe ser realizada por una persona o personas que cuentan con la capacitación técnica adecuada y la competencia de un auditor.
- En todos los asuntos relativos a un contrario, el o los auditores han de conservar una actitud mental de independencia.
- Debe tenerse cuidado en el desempeño de la auditoria y en la preparación del informe.

➤ Normas para el Trabajo.

- El trabajo ha de ser planteado adecuadamente y los asistentes deben ser supervisados de forma adecuada.
- Ha de conseguirse suficiente y competente evidencia mediante inspección, observación, consultas y confirmaciones para tener así una base razonable para una opinión con respecto a la información o área que se está auditando.

➤ Normas de la información.

- El informe debe manifestar si la información o área auditada se presenta de conformidad con los principios o bases establecidos como guía de auditoria.
- Las elevaciones informativas han de considerarse razonablemente adecuadas a no ser que se indique lo contrario en el informe.
- El informe debe contener una opinión general presentada y de los puntos que involucren relevancia en el contexto auditado. Cuando no se pueda expresar una opinión global, deben manifestarse las razones de ello.

7.1.2. La auditoria en el sector público. La mayoría de los profesionales vinculados con la auditoria consideran que los avances teóricos e institucionales de su disciplina son válidos para cualquier tipo de complejo organizativo siendo indiferente que sea éste privado o público. En cambio los especialistas en el análisis de la Administración Pública consideran que nos encontramos ante una organización especial y diferenciada que requiere un tratamiento científico y técnico propio. Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la auditoria.

Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y la permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos, son reconocidos por la mayoría de los analistas de las Administraciones Públicas. Es decir, el sector público necesita nutrirse de las posibilidades y avances que ofrece la auditoria pero requiere una conceptualización y unas técnicas distintas y más elaboradas de las que se puedan implementar en las organizaciones de naturaleza privada.

Por lo tanto, parece bastante claro, que la traslación directa de herramientas organizativas propias del sector privado sobre el sector público no es posible debido a las especificidades de este último. Pero, en cambio, si es posible la traslación inversa, es decir, ideas y técnicas pensadas específicamente para la intervención sobre organizaciones de naturaleza pública transferirlas a las organizaciones propias del ámbito privado. No sólo es posible sino también recomendable, ya que estamos hablando de un tipo de herramientas mas sofisticadas debido a que están orientadas a organizaciones extremadamente diversas, extensas y complejas. Pero la complejidad y la diversidad son también características típicas de las empresas prestadoras de servicios las cuales, en cierta forma, no han acabado de ver satisfechas sus demandas de cambio organizativo debido a que las técnicas organizativas y operativas tradicionales están todavía demasiado apegadas a planteamientos pensados para las empresas de producción industrial, principios que no son válidos para las modernas empresas prestadoras de servicios.

Por lo tanto, se llega a la siguiente conclusión: si es posible que un mismo marco conceptual y unas idénticas técnicas de intervención puedan ser utilizadas tanto en el sector público como en el sector privado, siempre y cuando estemos hablando de conceptos y herramientas pensadas, o en su caso, orientadas específicamente para las empresas prestadoras de servicios.

7.2. COBERTURA EDUCATIVA

El Proyecto Estratégico Ampliación de Cobertura Educativa es uno de los proyectos del Plan de Desarrollo del Departamento, que le corresponde liderar a la Secretaría de Educación Departamental. Tiene como objetivo ampliar la cobertura en todos los niveles del sector educativo aplicando criterios de calidad equidad y pertinencia, a partir de la ejecución de diversas estrategias administrativas y metodologías y prestar el servicio educativo a la población que accede a este.

El Proyecto Ampliación de Cobertura Educativa se desarrolla a través de los siguientes subproyectos:

- **Prestación del servicio educativo.** Con este subproyecto se garantiza la prestación del servicio educativo a los niños y niñas en los 36 municipios no certificados del Departamento del Valle del Cauca, los recursos se destinan a salarios del personal docente y administrativo de las instituciones educativas publicas, contribuciones inherentes a la nomina y prestaciones sociales, servicios públicos, bonificación Decreto 1171 de 2004 provisión ascensos en el escalafón, Aporte patronal docente sin situación de fondos, Jubilaciones personal docente y administrativo .

Sostenimiento y ampliación de cobertura. Este subproyecto busca intervenir en los factores externos que afectan el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo y tiene como objetivos:

- Mejorar el acceso y la permanencia en la educación pública del Departamento del Valle del Cauca, a la población perteneciente a los estratos socioeconómicos más vulnerables.
- La creación de ambientes escolares que favorezcan el proceso de enseñanza aprendizaje (dotación y mejoramiento de la infraestructura escolar).
- El suministro de elementos que faciliten a las familias el envío de sus hijos a las Instituciones Educativas (útiles, transporte escolar, merienda escolar).

Ampliación de cobertura educativa para atender población vulnerable mediante la contratación de la prestación del servicio educativo convenio 168 de 2005. Los recursos de este proyecto están destinados para facilitar el acceso a la educación a aquellas poblaciones que por razones específicas han permanecido excluidas del sistema educativo tradicional. Se pondrán en marcha proyectos para atender en forma prioritaria cuatro grupos de población vulnerable: población afectada por el conflicto armado, población indígena, población con necesidades educativas especiales, asociadas a una condición de discapacidad y población rural dispersa.

8. METODOLOGIA

La auditoria se realizo en la Administración Central en la Secretaría de Educación.

Siguiendo la metodología del Audite 3.0, que es un documento de la Contraloría General de la República, quien da las directrices para llevar a cabo el proceso auditor, se desarrollaron las siguientes actividades:

8.1 CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL ENCARGO

Atendiendo lo consagrado en la Guía de Auditoria y en relación al análisis del encargo, previa discusión y aprobación por parte del equipo auditor asignado, la suscrita Contraloría Municipal de Palmira concluye:

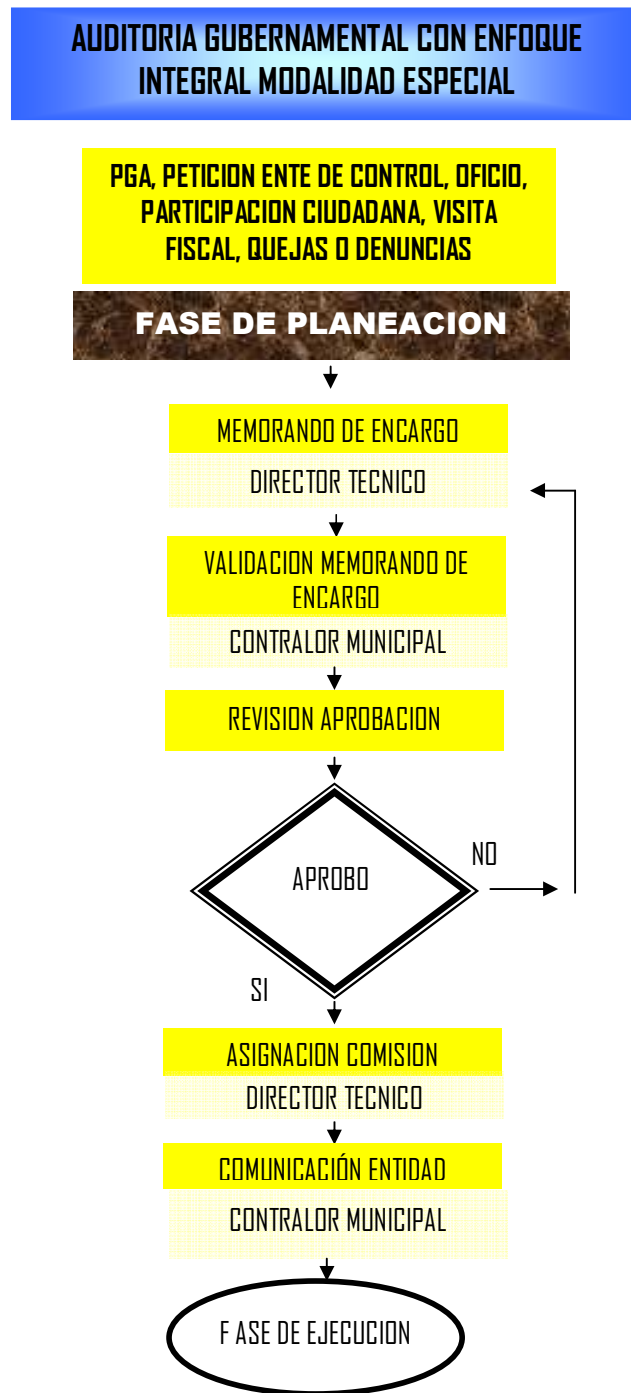
- Que es procedente la modalidad aplicada con el propósito de obtener evidencia relacionada con la legalidad de los contratos de prestación de servicio público educativo.
- Analizados los objetivos debe producirse un informe que contenga los aspectos administrativos, financieros y legales previa evaluación de los procesos de planeación y ejecución de los contratos de servicio educativo.
- Las labores deben desarrollarse dentro de un ambiente de responsabilidad, integración, cooperación y apoyo.

8.2. ACTIVIDADES A DESARROLLAR:

8.2.1. Etapa de Planeación. En esta etapa se adelantaron las siguientes actividades:

- Validación del Encargo de Auditoria. Permite formular ajustes y recomendaciones a los lineamientos establecidos en el encargo.

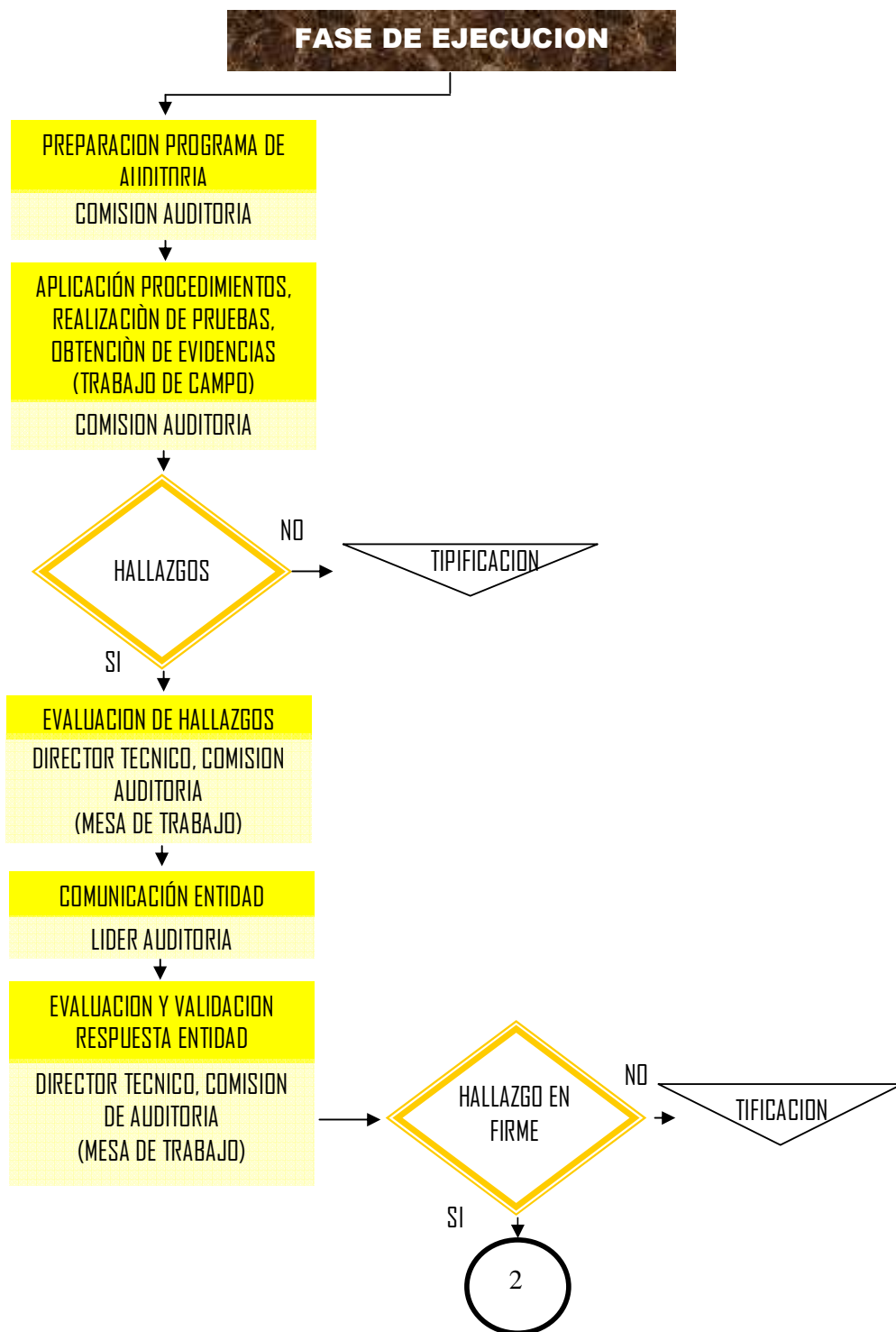
Figura 2. Etapa de Planeación



8.2.2. Etapa de Ejecución

- Comprende la elaboración del programa por cada línea de auditoria y está conformado por una descripción de los objetivos a cumplir, criterios a considerar y procedimientos de evaluación.
- Mediante el trabajo de campo se realizarán pruebas y verificaciones con base en los procedimientos indicados, las cuales se registrarán en papeles de trabajo. (Anexo A)
- Las pruebas deben ser documentadas y referenciadas en los papeles de trabajo por el responsable de la ejecución.
- Evaluación y valoración de los hallazgos de auditoria, los cuales pueden ser de carácter positivo, cuando la “condición” es igual al “criterio” y negativo cuando existe desviación de la “condición” respecto del “criterio”.
- Comunicación y traslado de hallazgos. Deben ser comunicados y una vez obtenida la respuesta de la Entidad y validada la misma, la mesa debe aprobar y proceder al traslado.
- Conclusiones y recomendaciones. La conclusión es el resultado del análisis y evaluación de una línea de auditoria. La recomendación es una opinión orientada a indicar QUE requiere mejoras, sin expresar COMO.

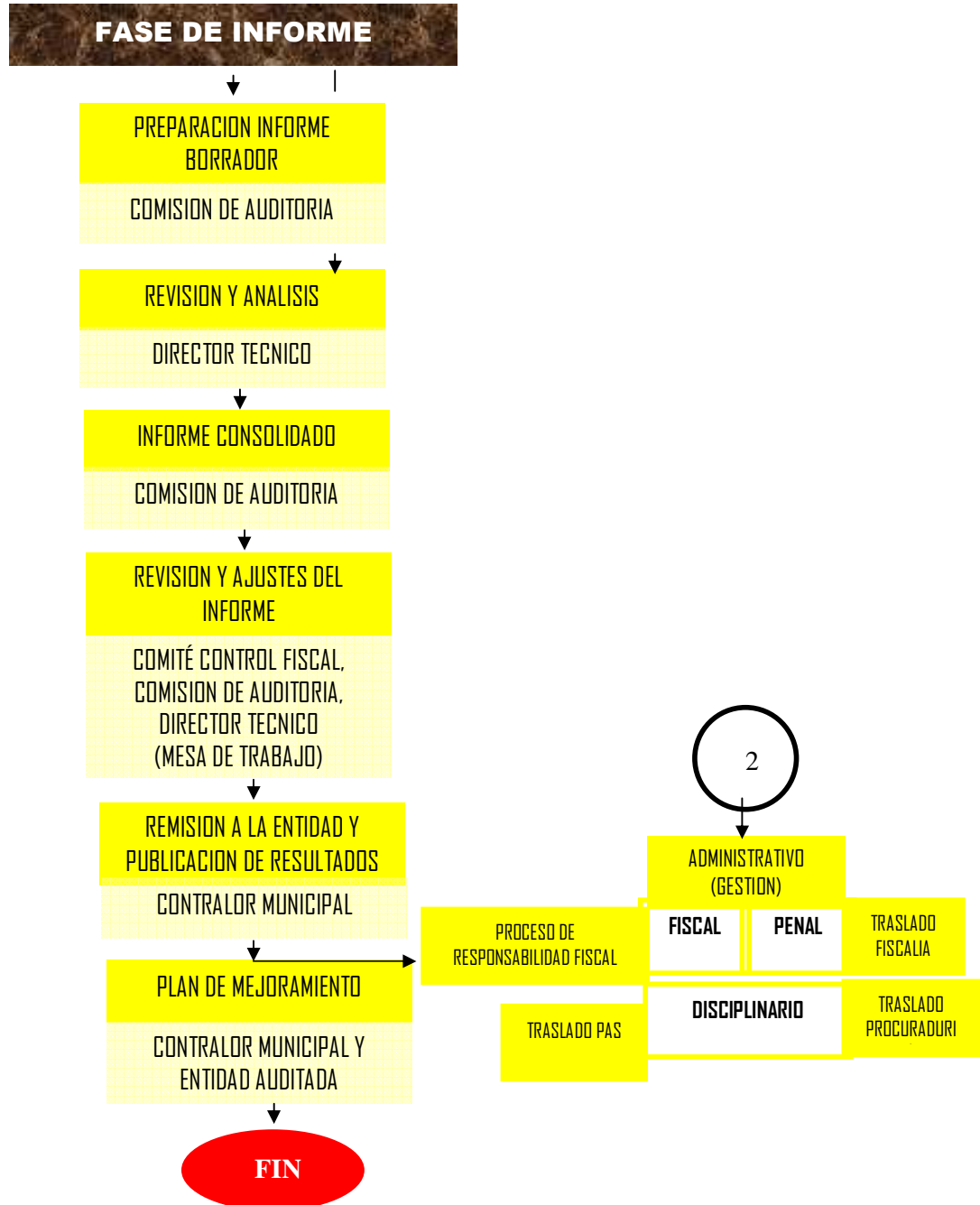
Figura 3. Etapa de Ejecución



8.2.3. Etapa de Informe.

Con base en las ayudas de memoria, las mesas de trabajo y las conclusiones obtenidas, se estructuró un borrador del informe, el cual se discutió en una mesa de trabajo institucional, con el propósito de comunicar a la Entidad el concepto de la Contraloría Municipal de Palmira sobre la gestión del Municipio de Palmira en el manejo de los Recursos del Sistema General de Participaciones aplicados a la Cobertura Educativa.

Figura 4. Etapa de Informe



8.3. ANTECEDENTES

Se Tuvo en cuenta las auditorias adelantadas en vigencias anteriores y toda la información que reposa en la Contraloría Municipal con respecto a la entidad sujeto de Control. Se considero la información obtenida a través de procesos de participación ciudadana y de las audiencias públicas.

8.4. REALIZACIÓN MESAS DE TRABAJO

Se realizaron mesas de trabajo, con el propósito de retroalimentar conocimientos con el equipo auditor, que sirvieron de base para llevar a cabo las fases de planeación, ejecución e informe, allí se discutieron y validaron los hallazgos encontrados, los cuales por consenso se definió su viabilidad y adecuación de soportes.

8.5. TALENTO HUMANO

El perfil de los auditores asignados es acorde a los objetivos establecidos en el Memorando de Encargo.

8.6. TIEMPO ESTIMADO DURACION DE LA AUDITORIA.

La Auditoria se programo para realizarse conforme a lo determinado en el Plan General de Auditoria año 2007, la cual se desarrollo mediante las siguientes actividades:

Planeación: Del 23 de Septiembre al 12 de Octubre de 2007.

Ejecución: Del 22 de Octubre al 21 de Diciembre de 2007.

Informe: Del 14 al 25 de Enero de 2008.

8.7. ENTREGA DE INFORME

La Contraloría Municipal de Palmira hace entrega del informe preliminar para que el ente sujeto de control Secretaria de Educación, realice sus descargos para posteriormente realizar mesa de trabajo y así queden en firme los hallazgos

9. DESARROLLO DEL PROYECTO

9.1. AMPLIACION DE COBERTURA DE EDUCACION DEL MUNICIPIO DE PALMIRA

La Contraloría Municipal de Palmira, en desarrollo de su función constitucional y legal y en cumplimiento de su Plan General de Auditorias practicó auditoria a los contratos de prestación de servicios suscritos entre el municipio y los colegios privados para la prestación del servicio educativo formal a los estudiantes de continuidad en el proyecto de ampliación de cobertura perteneciente al grupo de la población regular en los grados preescolar, básica y media; previo al cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Ley 715 de 2001, el Decreto 4313 de 2004 y Ley 80 de 1993

El proceso auditor se centró en los siguientes aspectos:

- Verificación de los estudiantes que continuaron efectivamente matriculados
- Verificación de estudiantes que culminaron el año académico
- Verificación del cumplimiento de pagos
- Verificación de la infraestructura existente en el centro educativo, para atender la población contratada.

En aplicación al programa de Auditorias Articuladas adelantado por la Contraloría Municipal de Palmira, esta auditoria contó con la colaboración del estudiante de Administración de empresas Alvaro José López Molina, de la Universidad Autónoma de Occidente – Seccional Cali, quien apoyó diligentemente la auditoria.

9.2. AUDITORIA

La Contraloría Municipal de Palmira, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a los Contratos de Cobertura para Continuidad en la Prestación del Servicio Educativo en el Municipio a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión. La auditoria incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

La auditoria incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Municipal.

9.2.1 Alcance de la auditoria. La auditoria a que se refiere el presente informe se centró en el examen a los Contratos de Cobertura para Continuidad en la Prestación del Servicio Educativo en el Municipio correspondiente a la vigencia 2006-2007

Se realizó visita de verificación a los 9 colegios contratados por el municipio para el desarrollo de este proyecto. No se presentaron limitaciones frente al alcance.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la administración dentro del desarrollo de la auditoria, la respuesta de la administración fue analizada y se incorporó en el informe.

9.2.2 Concepto sobre el análisis efectuado. La Contraloría Municipal de Palmira como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que la gestión en el programa de restaurantes escolares no cumple con los principios evaluados (economía, eficiencia eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:

- **Línea de Contratación.** Se evidenció falta de un seguimiento riguroso a la ejecución de los contratos, informes de interventoria que no reflejan la realidad sobre el funcionamiento y calidad de las instituciones educativas contratadas y procesos que conlleven al mejoramiento de las áreas físicas y las dotaciones escolares.
- **Línea de Gestión.** El resultado de la auditoria nos permite concluir que a pesar del esfuerzo que viene haciendo el gobierno central con los recursos del

Sistema General de la Nación en procura de disminuir la tasa de desescolarización, el municipio continúa presentando deficiencias en la cobertura educativa aunado al hecho de que el Municipio no realiza inversión con recursos propios a este proyecto.

9.2.3 Relación de hallazgos. En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos de los cuales un (1) hallazgo tuvo alcance disciplinario.

9.3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

9.3.1 Línea de contratación. En desarrollo de la continuidad de la cobertura educativa, se verificó la totalidad de los contratos suscritos para tal fin, que para la vigencia 2006-2007 ascendió a nueve (9) por valor de \$ 209.950.000 desarrollados por las siguientes instituciones educativas privadas.

Tabla 1. Instituciones Educativas

| Contrato No. | Fecha | Institución | Valor | No. Beneficiarios |
|---------------------|--------------|---|-----------------------|--------------------------|
| 28-06 | 10/12/06 | Academia Comercial Real | \$58.425.000 | 123 |
| 11-06 | 04/12/06 | Instituto de Rehabilitación para niños Sordos | \$13.300.000 | 14 |
| 26-06 | 10/12/06 | Colegio Comercial Mixto INCANOF | \$25.175.000 | 53 |
| 25-06 | 10/12/06 | Liceo del Valle | \$11.875.000 | 25 |
| 29-06 | 10/12/06 | Liceo Bilingüe Abraham Lincoln | \$7.125.000 | 15 |
| 31-06 | 10/12/06 | Liceo Infantil mis Primeros Pasos | \$7.125.000 | 15 |
| 30-06 | 10/12/06 | Colegio Comercial Mixto el Milagroso | \$27.550.000 | 58 |
| 34-06 | 10/12/06 | Institución Educativa Fundación Hogar Divino Niño | \$47.500.000 | 100 |
| 27-06 | 10/12/06 | Colegio San Martín de Porres | \$11.875.000 | 25 |
| Total | | | \$ 209.950.000 | 428 |

Revisados los contratos de continuidad de cobertura se pudo detectar lo siguiente:

➤ **Forma de pago.** Todos los contratos en la cláusula sexta estipulan como acuerdo de pago:

- Un primer pago al inicio del contrato equivalente al 30% del valor total contra la presentación por parte del contratista de la relación de los estudiantes efectivamente matriculados.
- Un segundo pago equivalente al 30% en el mes de febrero del 2007 previo informe del supervisor de educación.
- Un tercer y último pago equivalente al 40% en el mes de junio de 2007 previo informe del supervisor y de acuerdo con el número de estudiantes efectivamente atendidos que hayan culminado el año académico y de los estudiantes retirados indicando la fecha y causa del retiro.

▪ **Hallazgo No. 1 Administrativo.** La administración municipal no dio cumplimiento a los términos pactados en la cláusula sexta de los contratos en cuanto a la forma de pago, de los contratos Nos. 11-25-26-27-28-29-30-31 y 34 de diciembre de 2006 suscritos entre el Municipio de Palmira y las Instituciones Educativas que prestan este servicio de acuerdo con la verificación realizada se encontró que durante el periodo lectivo 2006-2007 solo se realizó una visita a los colegios por parte de la Secretaria de Educación entre el 19 y el 26 de junio, cancelándose el valor total del contrato en un solo desembolso en el mes de septiembre a todas las instituciones educativas privadas contratantes.

▪ **Hallazgo No. 2 Administrativo y Disciplinario.** Los contratos arriba mencionados se suscriben en diciembre de 2006 y su ejecución es a partir de septiembre de 2006, vulnerándose el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

➤ **Reporte de novedades.** Realizado el cruce entre la relación de estudiantes efectivamente matriculados y atendidos con el reporte de calificaciones al final del año lectivo se encontraron las siguientes novedades:

Tabla 2. Reporte de novedades

| INSTITUCION EDUCATIVA | NUMERO DE ESTUDIANTES BENEFICIADOS Y MATRICULADOS | NUMERO DE ESTUDIANTES QUE TERMINARON EL AÑO LECTIVO |
|--|--|--|
| Colegio Comercial Mixto INCANOF LTDA. | 53 | 53 |
| Colegio San Martín de Porres | 25 | 22 |
| Liceo Bilingüe Abrahán Lincoln | 15 | 11 |
| Fundación Hogar el Divino Niño | 100 | 89 |
| Liceo Del valle | 25 | 25 |
| Colegio Comercial Mixto el Milagroso | 58 | 0 |
| Liceo Infantil Mis Primeros Pasos | 15 | 15 |
| Academia Comercial Real | 123 | 123 |
| Fundación de Protección Infantil Rotario de Niños Sordos | 14 | 14 |
| TOTALES | 428 | 352 |

- **Hallazgo No. 3 Administrativo.** El listado aportado por el Colegio Comercial Mixto el Milagroso para el año lectivo 2006-2007 correspondiente a continuidad no concuerda con el listado de estudiantes beneficiados en la ampliación de cobertura del año lectivo 2004-2005 entregado por la Secretaria de Educación Municipal, situación que no cumple con el propósito del proyecto.

Esta inconsistencia no fue objeto de pronunciamiento por parte de los supervisores encargados del seguimiento al contrato suscrito entre el municipio y la institución educativa.

9.3. LINEA DE GESTION

- **Hallazgo No. 4 Administrativo.** Durante la auditoria se pudo evidenciar que la Secretaria de Educación Municipal no ejerce control sobre los procesos de promoción y evaluación de los educandos de las instituciones educativas privadas del municipio de Palmira, tal como se pudo confirmar con el Secretario de Educación Municipal Licenciado Carlos Alfonso Hincapié.

- **Hallazgo No. 5 Administrativo.** El reporte de novedades emitido por las instituciones educativas referente a los estudiantes desertores beneficiados mediante los contratos Nos. 11-25-26-27-28-29-30-31 y 34 para el periodo lectivo 2006-2007, suscritos entre el Municipio de Palmira y las instituciones educativas que prestan este servicio, no indica la fecha precisa de ocurrencia de la novedad.

9.3.1. Infraestructura física. Se encontraron deficiencias en la calidad de la infraestructura física y sus adecuaciones logísticas, tecnológicas y de laboratorios, por cuanto varios de los colegios del programa se construyen a partir de viviendas familiares y a medida que los cupos se incrementan se construyen nuevas aulas de forma improvisada o se adecuan las ya existentes, lo que hace que los espacios no sean distribuidos de forma que cumplan las necesidades propias de un establecimiento educativo, falta de luz, de ventilación, ausencia de espacios recreativos, deportivos, lúdicos y salidas de emergencia.

Con estas condiciones se afectan los factores motivacionales, capacidad de aprendizaje y la mala utilización del tiempo libre en los alumnos.

La ausencia de laboratorios de física, química y ciencias naturales limitan las vivencias empíricas de los estudiantes.

▪ **Hallazgo No. 6 Administrativo.** Con lo anterior se tipifica un hallazgo administrativo por no tener en cuenta los lineamientos de la Norma Técnica Colombiana NTC 4595 de noviembre 24 de 1999 sobre “Planeamiento y Diseño de Ambientes Escolares”

10. CONCLUSIONES

- El resultado de la auditoria nos permite concluir que a pesar del esfuerzo que viene haciendo el gobierno central con los recursos del Sistema General de la Nación en procura de disminuir la tasa de desescolarización, el municipio continúa presentando deficiencias en la cobertura educativa aunado al hecho de que el Municipio no realiza inversión con recursos propios a este proyecto.
- En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos de los cuales 1 hallazgo con alcance disciplinario.
- Se encontraron entidades educativas en las cuales su infraestructura no es la adecuada, ya que utilizan viviendas para prestar sus servicios y los estudiantes no tienen acceso a espacios para recreación.
- Durante la auditoria se pudo evidenciar que la Secretaria de Educación Municipal no ejerce control sobre los procesos de promoción y evaluación de los educandos de las instituciones educativas privadas del municipio de Palmira
- El municipio de Palmira incumplió en la forma de pago, debido a que fueron descubiertos algunos casos donde ya había empezado el nuevo año lectivo, no se habían cancelado los contratos anteriores.
- En la elaboración de este proyecto aprendí que en toda organización lo primero que debe hacerse para administrarla de una forma optima es llevar el control adecuado a cada uno de sus procesos, como en el caso de la Administración Municipal de Palmira donde se evidencio la falta de control sobre los contratos de “Ampliación de cobertura de educación”

11. RECOMENDACIONES

- Con la realización de este proyecto es recomendable llevar un control más estricto sobre estos contratos y sobre los funcionarios encargados, para así lograr el cumplimiento de satisfactorio de ambas partes.
- Se debe llevar un control más periódico sobre el reporte de novedades de cada colegio, debido a que en varias de las instituciones educativas auditadas reemplazaban o cobraban todo el año por alumnos que retiraban.
- Establecer control sobre las entidades educativas para que su infraestructura sea la más adecuada para prestar un servicio satisfactorio.
- Este tipo de auditoria debería llevarse a cabo durante el año lectivo o por lo menos llevar control del cumplimiento parcial del contrato, no después de terminado.

BIBLIOGRAFIA

COLOMBIA, LEYES, DECRETOS, ETC. Constitución política de Colombia 1991. Bogotá, D.C.: Legis, 2001. 418 p.

COLOMBIA, LEYES, DECRETOS, ETC. Ley 80 de octubre 29 de 1993 (Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública). Bogotá, D.C.: Legis, 2001. 324 p.

COLOMBIA, LEYES, DECRETOS, ETC. Ley 42 de enero 26 de 1993 (Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen) Bogotá, D.C.: Legis, 2004. 376 p.

COLOMBIA, LEYES, DECRETOS, ETC. Decreto numero 4313 de diciembre de 2004 (Por el cual se reglamenta la contratación del servicio publico educativo por parte de las entidades territoriales certificadas) Bogotá, D.C.: Legis, 2006. 154 p.

VARELA, Edgar. Manual del control fiscal, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. 2006. 156 p.

Cartilla para contralores comunitarios. Palmira: Alcaldía municipal de Palmira, 2003. 82 p.

ANEXOS

Anexo A. Artículos

ARTÍCULO 267 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL. En sus párrafos 1°, 2° y 3° establece la función de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Territoriales el cual dispone: “El control fiscal es una función pública que Ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogida por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultado, fundado en la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativa distintas de las inherentes a su propia organización”.

LEY 42 DE 1993 (Enero 26). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen

ART. 8º—La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

LEY 80 DE 1993 (octubre 28)

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

DECRETO NUMERO 4313 DE 2004

(Diciembre 21)

Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.

RESOLUCION ORGANICA 5678 DE 2005

(Julio 6)

Resolución orgánica por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

Anexo B. Acta de visita



PROCESO GESTION DE AUDITORIA

VERIFICACION DE LOS CONTRATOS

COBERTURA EDUCATIVA

Nombre de la Institución Educativa: _____

Representante Legal: _____

Dirección: _____ Teléfono: _____

Experiencia Específica _____

Número de Estudiantes Beneficiados: _____

INFRAESTRUCTURA

No. De Estudiantes por Aula: No. De Baterías Sanitarias Por
Estudiantes:

Aula Múltiple Para Eventos: _____ Cancha Múltiple: _____

Biblioteca o Convenio: _____ Laboratorio o Convenio: _____

Sala de Computo: _____

Costo de Servicio Educativ _____

Relación Estudiant _____

Beneficiados: _____

Garantía Única: _____

Reportes de Novedades _____

Retiros: _____

Incorporaciones: _____

Reemplazos: _____

Observaciones:

Elaboro:

Anexo C. Definiciones

GESTIÓN FISCAL: Conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan servidores públicos y particulares que manejan recursos públicos.

AUDITAR: Revisar las actividades, resultados y procedimientos de una entidad con el fin de comprobar que funcionan de conformidad con las normas, principios y procedimientos establecidos.

AUDITORÍA DEL BALANCE: Conjunto de actividades encaminadas a ejercer la revisión de las operaciones de una entidad o conjunto de entidades (nación), con el fin de dar una opinión de razonabilidad.

CONTROL FISCAL: Es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes.

CUENTA FISCAL: Informe acompañado por los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO: Es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Anexo D. Entidades sujetas de control (parte interesada)

1. MUNICIPIO DE PALMIRA
2. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL
3. HOSPITAL RAUL OREJUELA BUENO
4. INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y LA RECREACION
5. CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE PALMIRA
6. CASA DE LA CULTURA "RICARDO NIETO"
7. PERSONERIA MUNICIPAL
8. FINANPAL
9. CONCEJO
10. BOMBERO PALMIRA
11. BOMBEROS ROZO
12. INSTITUCION EDUCATIVA ALFONSO LOPEZ PUMAREJO
13. INSTITUCION EDUCATIVA ANTONIO LIZARAZO
14. INSTITUCION EDUCATIVA CARDENAS DE CENTRO
15. INSTITUCION EDUCATIVA CARDENAS DE MIRRIÑAO
16. INSTITUCION EDUCATIVA DOMINGO IRURITA
17. INSTITUCION EDUCATIVA FRANCISCO MIRANDA
18. INSTITUCION EDUCATIVA HAROLD EDER
19. INSTITUCION EDUCATIVA HUMBERTO RAFFO RIVERA
20. INSTITUCION EDUCATIVA DEL VALLE
21. INSTITUCION EDUCATIVA JORGE ELIECER GAITAN
22. INSTITUCION EDUCATIVA JOSE ASUNCIÓN SILVA
23. INSTITUCION EDUCATIVA JOSE MARIA VIVAS
24. INSTITUCION EDUCATIVA LA MILAGROSA
25. INSTITUCION EDUCATIVA MARIA ANTONIA PENAGOS
26. INSTITUCION EDUCATIVA MERCEDES ABREGO
27. INSTITUCION EDUCATIVA MONSEÑOR JOSE MANUEL SALCEDO
28. INSTITUCION EDUCATIVA NUESTRA SEÑORA DEL PALMAR
29. INSTITUCION EDUCATIVA PAULO VI
30. INSTITUCION EDUCATIVA ROZO

31. INSTITUCION EDUCATIVA SAGRADA FAMILIA
32. INSTITUCION EDUCATIVA SAGRADA FAMILIA DE POTRERILLO
33. INSTITUCION EDUCATIVA SAN VICENTE DE PAUL
34. INSTITUCION EDUCATIVA SANTA BARBARA
35. INSTITUCION EDUCATIVA SEBASTIAN DE BELALCAZAR
36. INSTITUCION EDUCATIVA TABLONES
37. INSTITUCION EDUCATIVA TERESA CALDERON DE LASSO
38. INSTITUCION EDUCATIVA SEMILLA LA ESPERANZA

Entes que vigilan la contraloría municipal de Palmira

- AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- GOBIERNO EN GENERAL